



MARIANA TUPINAMBÁ RIBEIRO

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA E A
EFICIÊNCIA LEGIFERANTE NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS**

BRASÍLIA - DF

2013

MARIANA TUPINAMBÁ RIBEIRO

**A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA E A
EFICIÊNCIA LEGIFERANTE NA CÂMARA DOS
DEPUTADOS**

Monografia apresentada como requisito
para a conclusão do curso de
bacharelado em Direito pela Faculdade de
Ciências Jurídicas e Sociais do Centro
Universitário de Brasília – UniCEUB.

Orientador: Ivan Cláudio Pereira Borges

BRASÍLIA - DF

2013

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por iluminar meu caminho nessa jornada e em todos os momentos da minha vida;

Agradeço também ao meu orientador e mestre Ivan Cláudio, pela dedicação, atenção, ensinamentos e confiança depositada em mim durante a realização deste trabalho;

Agradeço a todos os meus professores do UniCEUB, que, durante os 5 anos de graduação me transformaram como pessoa e como profissional, adicionando sempre muito conhecimento à minha vida;

Agradeço ao meu noivo André pela paciência, incentivo, carinho e amor de sempre. Obrigada por todos os abraços, palavras de ânimo e encorajamento;

Agradeço ao meu amigo Fábio Almeida pela paciência, disponibilidade, incentivo e injeção de auto estima, fazendo sempre com que eu acreditasse na minha capacidade;

Agradeço a todos os meus colegas de trabalho, que, pacientemente, me esperaram quando estive ausente. Obrigada por toda a compreensão e gentileza;

Agradeço as minhas amigas de faculdade, Juliane, Maryanne e Sabrina, por todos os sorrisos, auxílio e amizade. Vocês foram peças fundamentais para a conclusão do curso, obrigada;

Por fim, agradeço e dedico este trabalho a minha família, que nunca mediu esforços para me encorajar, me amar e fazer o impossível para me ver feliz. Todo sucesso que eu alcançar na vida, será sempre dedicado e agradecido a vocês. Minhas vitórias serão sempre de vocês e por vocês.

“Sem sonhos, a vida não tem brilho.

Sem metas, os sonhos não têm alicerces.

Sem prioridades, os sonhos não se tornam reais. Sonhe, trace metas, estabeleça prioridades e corra riscos para executar seus sonhos.

Melhor é errar por tentar do que errar por omitir.”

Augusto Cury

RESUMO

A presente pesquisa é uma análise do sistema de representação política no Brasil em confronto com a eficiência legislativa na Câmara dos Deputados. Inicialmente, para que se possa identificar a eficiência legislativa, é necessário estudar a evolução do conceito e prática da representação. O segundo capítulo abordará a competência do Poder Legislativo no âmbito constitucional e analisará projetos de lei inexpressivos apresentados pelos parlamentares, comprometendo a prática legislativa. No último capítulo, a pesquisa abrangerá o interesse público, frente a iniciativa popular como ato inicial do processo legislativo, a reação democrática e uma proposta de democracia direta digital, ainda recente e restrita. Pretende-se provar que as atuais regras do processo legislativo, relativas à liberdade que o parlamentar possui em apresentar projetos de lei e a dificuldade da sociedade em adentrar no processo, causam uma ineficiência legiferante. Por fim, é necessário que haja uma limitação na autonomização do parlamentar individual, como membro do parlamento, para que não ponha em risco o sistema representativo brasileiro.

Palavras chaves – Representação política. Eficiência legiferante,. Participação popular. Democracia digital. Limitação de autonomia.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	REPRESENTAÇÃO POLÍTICA.....	9
2.1	Separação do poder	9
2.2	Evolução histórica da representação política	11
2.3	Representatividade no contexto atual e sua crítica	14
3	A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A ATIVIDADE LEGIFERANTE	18
3.1	Importância do Poder Legislativo e seus fundamentos legais	18
3.2	Análise dos Projetos de Lei	26
3.3	Conexão eleitoral	39
4	AUTONOMIA PARLAMENTAR E INTERESSE PÚBLICO	41
4.1	Dificuldade da Iniciativa popular como ato inicial do processo legislativo	41
4.2	Representação inexpressiva e reação democrática	43
4.3	Democracia direta: experiência histórica.....	46
4.4	Democracia direta digital: a representação política em xeque?.....	48
4.4.1	Portal Senador Virtual Chileno	50
4.4.2	Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados	51
4.4.3	Crítica a democracia direta digital	53
5	CONCLUSÃO	55
	REFERÊNCIAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

O tema que será abordado na presente monografia consiste na análise do sistema de representação política brasileira em confronto com a eficiência legiferante na Câmara dos Deputados. Os objetivos da pesquisa se prendem a isolar o assunto da representação política, e as deformações do ato de representação política, tendo em vista que na prática congressual de apresentação de projetos de lei, muitos são inexpressivos para a sociedade brasileira, comprometendo a importância do poder legislativo, bem como o direito dos cidadãos em apresentar projetos de lei através da iniciativa popular e a democracia digital.

A natureza da representação política e o alcance de sua significação será o esforço da primeira análise, podendo o leitor acompanhar a evolução do conceito e prática da representação. No segundo capítulo buscou-se delimitar a competência do Poder Legislativo no âmbito constitucional e da legislação afim, visando identificar a razão da existência do legislador, frente às práticas legislativas comprometedoras desta função. Por fim, a pesquisa, abordará a dificuldade da iniciativa popular como ato inicial do processo legislativo, a reação democrática em face da representação inexpressiva para ações que tenham valor nacional, bem como uma possível democracia direta digital.

O questionamento levantado na pesquisa diz respeito aos meios constitucionais possíveis que podem estabelecer balizamentos formais do Processo Legislativo que visem conter deformações do ato de representação política com prejuízo para a atividade legiferante da Câmara dos Deputados. Buscou-se identificar qual a justificativa teórica da representação política, o que é representar fazendo leis, a apresentação de projetos de lei incompatíveis com a função de representação dos deputados federais e a dificuldade que a sociedade possui em se desenvolver em sua plenitude. Pretende-se provar na pesquisa que as atuais regras do processo legislativo, em especial relativas à iniciativa popular, causam uma ineficiência legiferante.

O estudo partirá do pressuposto jurídico-sociológico, devendo ser analisados fatos sociais da população, voltados para relações jurídicas com o mundo social e análise de dados referentes a Câmara dos Deputados. A pesquisa abrangerá a estrutura propositiva, em face da resposta a um problema sobre a ineficiência da atividade legiferante de um Deputado Federal, relativo ao interesse nacional. Cumpre ressaltar, ainda, que a presente pesquisa terá como base, além da Constituição Federal/88 e do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, estudos sobre o processo legislativo, bem como o papel daqueles que nele atuam, os deputados federais, e a análise de projetos de lei apresentados frequentemente.

2 REPRESENTAÇÃO POLÍTICA

2.1 Separação do poder

A ciência política se ocupa dos estudos acerca do poder. Os filósofos políticos modernos, nos primeiros estudos de caráter científico sobre a política, dedicavam-se essencialmente à organização do poder no Estado e, por isso, teceram teorias sobre a divisão do poder e sobre a representação.

Segundo Hobbes¹, para que haja uma sociedade organizada, há o desaparecimento de certo princípio para a manutenção de outro, como por exemplo, desaparece a liberdade em troca da segurança. Para John Locke², o exercício do poder se subdivide entre Legislativo, Executivo e Federativo, dentro de um modelo chamado Estado Civil.

A democracia nasce de uma forma equivalente para Montesquieu³, ou seja, surge com a capacidade que a população tem de se organizar de maneira soberana e, conseqüentemente, nasce a necessidade de legislar.

Montesquieu apresenta uma divisão tripartite do poder – Legislativo, Executivo e Judiciário – como forma de representar o povo. A obra do pensador Francês titulada como: “O espírito das leis” (1748) foi criada sob forte influência de duas grandes obras: no estudo político de Aristóteles, “Política” e no “Segundo Tratado do Governo Civil”, de John Locke.

Conforme preconiza o Baron:

“O Legislativo faz as leis para algum tempo ou para sempre, e corrige ou ab-roga as que estão feitas. O Judiciário pune os crimes ou julga

¹ HOBBS, Thomas, 1588-1679. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf>. Acesso em 12 out. 2012.

² LOCKE, John, 1632-1704. **Segundo Tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Introdução de J.W. Gough; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4. ed. Bragança Paulista: Universitária São Francisco; Petrópolis: Vozes, 2006. 318 p. (Coleção Pensamento Humano), p. 170.

³ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo. Introdução tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 3. ed. Aum. São Paulo: Saraiva, 1994,

as demandas dos particulares. E o Executivo, sendo o restante do poder, exerce as demais funções do Estado; exerce a administração geral do Estado, constituindo-se por isso no executor das leis em geral”.⁴

Ademais, Montesquieu acreditava que a separação de poderes⁵ era fundamental para, além de estabelecer autonomia e independência aos poderes, evitar um governo absolutista. Tal divisão, hoje, está consolidada no artigo 16º da Declaração Universal dos Direitos do Homem⁶ e do Cidadão: “Art. 16.º A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”.

No mesmo sentido, o artigo 2º da Constituição Federal⁷, conforme transcrito: “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Nesse contexto de separação de poderes, cada poder possui funções específicas, subdivididas entre atividades essenciais ou típicas e as atípicas. Ao poder legislativo caberá, precipuamente, fiscalizar e legislar e eventualmente, julgar e administrar internamente. Em suma, tem-se a lição de Habermas, que se aproxima do tema em abordagem atualizada. Em seu livro “Direito e Democracia”, diz respeito a relação interna entre direito e política. Como normas de ação, pode-se dizer que o direito é um sistema de direitos. Em síntese:

“O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implementados”.⁸

⁴ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo. Introdução tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 3. ed. Aum. São Paulo: Saraiva, 1994, Livro 8, Cap. XIX.

⁵ Ibidem, p. 24 e Livro décimo primeiro, p. 164

⁶ Declaração Francesa dos Direitos do Homem (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), 1789.

⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

⁸ HABERMANS, Jurgen. **Direito e democracia – entre a facticidade e validade**. 2. ed (34:301 H114 d), Volume 1, p. 171.

2.2 Evolução histórica da representação política

No vocabulário grego e na vida política da Grécia, não existia o conceito de representatividade. Os gregos possuíam algumas atividades como, o envio de um indivíduo para falar em nome de um grupo ou acontecimentos no palco, mas não se constituíam em atos de representação na acepção moderna.

Hanna Fenichel Pitkin alega que:

“O conceito de representação é um caso instrutivo porque seu significado é altamente complexo e, desde muito cedo na história dessa família de palavras, tem sido altamente abstrato. É, assim, um corretivo útil para nossas fantasias sobre exploradores e químicos. A representação é, em grande medida, um fenômeno cultural e político, um fenômeno humano”.⁹

Diferem um pouco aos romanos, que possuíam em seu vocabulário o verbo “*repraesentare*”¹⁰, em latim significa manifestar, fazer presente ou apresentar pela segunda vez e em geral o verbo era utilizado apenas para objetos inanimados. Como um dos significados do verbo é justamente estar presente, trazendo um pouco para a perspectiva do direito, poderia significar a ação de se apresentar em um tribunal como forma de resposta a uma intimação.

Essa expressão, segundo a professora Pitkin¹¹, poderia representar diversas coisas, como por exemplo, a substituição de um objeto por outro, mas nunca a ideia de pessoas serem representadas por outras. Portanto, diferente dos gregos, os romanos possuíam uma noção mais desenvolvida sobre o tema, ainda assim, diferente do conceito moderno.

Segundo a autora, para compreendermos como o conceito de representação começou a fazer parte da atividade política, é necessário que tenhamos em mente o desenvolvimento das instituições:

⁹ PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação**: palavras, instituições e idéias. São Paulo: Lua nova, 67: 15-47, 2006, p. 16.

¹⁰ Ibidem, p. 17.

¹¹ Ibidem.

“O desenvolvimento da teoria política, de interpretações a respeito do que o Parlamento estava fazendo, acompanhou os desenvolvimentos que ocorriam na realidade. Inicialmente, os cavaleiros e os burgueses eram vistos como os servidores, ou delegados, ou procuradores de suas comunidades. Eles não eram chamados de representantes porque a palavra ainda não tinha aquele significado; dos advogados em tribunal também não se dizia que representavam”.¹²

Enfatiza ainda, a existência de duas tradições de pensamento ligadas ao Parlamento. A primeira é de que “todos os homens estão no Parlamento” e a segunda é de que “o governante simboliza o país como um todo”¹³. A professora explica a primeira tradição como uma “ficção legal”¹⁴, que pode ter nascido a partir da doutrina medieval e a segunda é de que toda sociedade está “encarnada em seu governante”.¹⁵

É na Idade Média que o conceito de representação surge e começa a se aperfeiçoar. E, por consequência, a se relacionar com a religião e com a encarnação mística. Na verdade, o Papa passa a ser o representante de Cristo e dos Apóstolos, uma imagem e encarnação, como se refere a Cientista Política Pitkin.

Portanto, para os juristas medievais, a sociedade passa a ser considerada como passível de representação. Ainda de acordo com a autora¹⁶, “essas ideias uniram-se na noção de que o porta-voz de uma comunidade era sua corporificação, o portador de sua condição de pessoa representativa”. Como consequência, as representações políticas começaram a expandir pela Europa.

Segundo a professora, Hanna Fenichel Pitkin, em seu texto - Representação: palavras, instituições e idéias-¹⁷, é na obra de Hobbes, o “*Leviatã*”¹⁸, que a palavra e o sentido de representação são definidos em aspectos formais da agência legal, ou seja, representante é aquele que recebe autoridade para agir por

¹² PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e idéias**. São Paulo: Lua nova, 67: 15-47, 2006, p. 23.

¹³ Ibidem, p. 24.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Ibidem, p. 25.

¹⁶ Ibidem, p. 9.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ HOBBS, Thomas, 1588-1679. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

um outro, logo, pode-se concluir que as atitudes daquele representante são as suas próprias atitudes. Ele representa o que você deseja, fala e pensa. Diz também, o autor, que a representação poderá ser limitada, quando as ações são restritivas, ou ilimitada, quando as ações de representação não possuem limites.

Para Hobbes:

“Diz-se que uma República (*Commonwealth*) se instituiu quando uma multidão de homens concorda e pactua, cada um com o outro, que determinado homem, ou assembleia de homens, deve receber da maior parte o direito de apresentar a pessoa de todos eles, isto é, de ser seu representante; todos [...] devem autorizar todas as ações e julgamentos daquele homem, ou assembleia de homens, como se fossem seus próprios”.¹⁹

Pitkin também ressalta o trabalho teórico Edmund Burke, cujas perspectivas complexas aparecem, resumidamente, em seus discursos para os eleitores de Bristol. Segundo ele:

“O Parlamento não é um congresso formado por embaixadores de interesses diferentes e hostis, que cada um deve sustentar como agente e advogado contra outros agentes e advogados. O Parlamento é uma assembleia deliberativa da nação, com um interesse, o interesse do todo – onde os preconceitos locais não devem servir de guia, mas sim o bem geral, que resulta do juízo geral do todo. É verdade que os senhores escolhem um membro; mas ele, uma vez escolhido, não é um membro de Bristol, é um membro do Parlamento”.²⁰

À época, havia uma grande discussão em torno do papel de um representante. Seria possível cobrar do representante algumas posturas, simplesmente pelo fato desse representante ter recebido seu voto e ter sido eleito? O representado poderia alegar que o representante não estava agindo conforme prometido? Poderia cobrar a maneira como o representante votava?

Assim sendo, Edmund Burke, no mandato Burquiano, diz que o representante é um membro do parlamento. O representado aponta alguém, na expectativa que essa pessoa represente suas ideias, mas isso não é uma garantia.

¹⁹ HOBBS, Thomas, 1588-1679. *apud* PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação**: palavras, instituições e idéias. São Paulo: Lua nova, 67: 15-47, 2006.

²⁰ BURKE, Edmund *apud* PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação**: palavras, instituições e idéias. São Paulo: Lua nova, 67: 15-47, 2006.

O representado, por exemplo, não poderia tomar o mandato de seu representante, porque ele não fez o que desejava. O mandato portanto, seria uma delegação de poder. Pelo tamanho e complexidade da sociedade, é inviável fazer com que todos os cidadãos representem diretamente, por isso, deve-se fazer por meio da representação.

É nesse contexto que o conceito e prática de representação começaram a evoluir. A sociedade pagava algumas pessoas para além de participarem, estarem presentes nas deliberações, prestando contas às comunidades. Esses representantes ao participarem dessas assembleias, começaram a se sentirem parte do parlamento e o conceito de representação passa a ser modificado durante o século XVII. É a partir daí que a ideia de uma pessoa representar outras e o conceito de democracia representativa nascem.

Em síntese, como preconiza Hanna Fenichel Pitkin:

“Tampouco o representante é um agente do interesse particular no qual seu distrito participa, uma vez que a tarefa real da legislatura é a deliberação e não o voto. Os grandes e verdadeiros interesses da nação em princípio se encaixam; é papel dos estadistas sábios e virtuosos descobrir como se encaixam, como as questões existentes podem ser mais bem resolvidas”.²¹

2.3 Representatividade no contexto atual e sua crítica

De acordo com os autores Maurizio Cotta, Vicente Barretto e Sully de Souza, no livro Curso de introdução à Ciência Política²², a representação possui diversos sentidos, na política e nas experiências do dia a dia, experiências artísticas ou figurativas. O representar pode se referir a ação ou reprodução. Segundo os autores, na dimensão da ação, “o representar é uma ação segundo determinados cânones de comportamento”²³ e na dimensão de reprodução, é “possuir certas

²¹ PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação**: palavras, instituições e idéias. São Paulo: Lua nova, 67: 15-47, 2006, p. 34.

²² COTTA, Maurizio; BARRETTO, Vicente e SOUZA, Sully Alves de. **Curso de introdução à ciência política**. Unidade IV (Voto e Representação Política). 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, p. 1984.

²³ Ibidem, p. 6.

características que espelham ou evocam as dos sujeitos ou objetos representados”²⁴.

Segundo os autores, a representação política deve ser dividida em três vetores²⁵, isto é, três modelos interpretativos alternativos, são eles: a representação como uma relação de confiança, como uma relação de delegação ou como representatividade sociológica.

Na primeira relação, o representante adota uma posição de autonomia e pressupõe-se que seus atos serão em defesa dos representados. Portanto, um deputado federal sempre é eleito através de votos de confiança e deveria agir de acordo com os interesses da população. Na relação de delegação, segundo os autores, o representante é concebido como um executor privado de iniciativa, das instituições que os representados lhe distribuem, como uma espécie de embaixador. E no último vetor como representatividade sociológica, mediante as instituições representativas tradicionais e outras formas de representação política que vem surgindo.

No mesmo sentido, Pitkin, ainda utiliza-se do seguinte argumento no que se refere a cada membro do Parlamento:

“A elaboração adicional de que cada membro do Parlamento atua para a nação como um todo veio ainda mais tarde. Esse princípio foi reconhecido no início do século XVII, quando Coke escreveu nos Institutes: “observe-se que, embora [o membro do parlamento] seja escolhido por um condado ou comunidade particular, quando ele é enviado ao Parlamento, e nele obtém assento, ele serve ao país como um todo, pois a finalidade de sua ida para lá é geral, como está escrito no documento de sua eleição”.²⁶

Embora se trate do modelo consolidado e vigente nas democracias contemporâneas, a representação é o objeto de críticas por parte de teóricos que defendem modelos de democracia direta.

²⁴ COTTA, Maurizio; BARRETTO, Vicente e SOUZA, Sulyy Alves de. **Curso de introdução à ciência política**. Unidade IV (Voto e Representação Política). 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, p. 1984, p. 6.

²⁵ Ibidem.

²⁶ PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação**: palavras, instituições e idéias. São Paulo: Lua nova, 67: 15-47, 2006, p. 23/24.

O artigo²⁷ do professor António Baptista²⁸, em sua maior parte caracteriza que a democracia está diretamente relacionada com a legitimidade da representação. Logo, para se falar em representação é necessário estudar primeiramente um modelo democrático de direito e ideal da igualdade política, chamado de isocracia.

No primeiro momento do texto o autor cita a professora Pitkin para falar sobre o conceito de representação. Originalmente, falar em representação não significava falar em política, diferentemente dos dias atuais em que representação nos remete automaticamente a Deputados, Senadores, Governadores e Presidente.

O autor divide o artigo entre diversos títulos e o primeiro a ser abordado por ele é - Uma concepção de democracia: A isocracia²⁹. Entende-se por isocracia o ideal da igualdade política, ou seja, seria como “uma circunstância perfeita traçada a partir de um centro”, onde esse centro são os representantes, hoje, os políticos e a as linhas traçadas a sociedade. Ele se refere também a esse ideal como algo em movimento, como um processo contínuo que possui constantemente mudanças e não como algo estático.

O professor António Batista, além de discorrer sobre como surgiu a concepção isocrática na Grécia clássica, chega a três conclusões: a primeira de que esse ideal é um valor; a segunda de que esse valor não é absoluto, mas hierarquicamente superior; e por último, a terceira de que isocracia não é teoria de justiça global.

Tratando-se de democracia, liberalismo e sociedade justa, segundo o autor:

“As desigualdades na capacidade de influência política podem resultar de vários factores e nem todos têm a mesma relevância moral à luz da concepção de justiça processual igualitária que informa o ideal isocrático. Assim, as pessoas podem não ter a

²⁷ BAPTISTA, Antonio. Democracia e representação democrática. **Análise Social**, vol. XLV (196), 2010, p. 492. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1283950347H8xVE1wi0lx63UD8.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012.

²⁸ ICS, Universidade de Lisboa, Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9, 1600-189 Lisboa, Portugal.

²⁹ BAPTISTA, Antonio. Op.cit.

mesma influência porque, pura e simplesmente, não têm tanto interesse como outros cidadãos na política”.³⁰

O artigo de um lado defende a ideia da isocracia, o ideal político, e por outro lado em relação a democracia, tentou explorar as diferentes concepções sobre a representação e/ou o ato de um pessoa representar um grupo, que seria aquela determinada comunidade.

Além de que, o professor diz que³¹ “a isocracia exige a tendencial correspondência entre preferências dos cidadãos, corpo representativo e políticas públicas praticadas”. E afirma que:

“As decisões da sociedade não podem interferir com o direito de cada um de autodeterminar a sua vida nessa área reservada. Daqui resulta que uma sociedade nunca será democrática quando não haja a protecção de determinados direitos mais tradicionalmente associados com o liberalismo *tout court*: quando não esteja garantida a liberdade sexual dos homossexuais, ou o direito ao aborto das mulheres, por exemplo”.³²

Portanto, há uma longa história que envolve a questão da representação, na Idade Média ligada aos Reis e a encarnação de Cristo e hoje relacionada diretamente com a atuação política e divisão dos Três Poderes.

Conforme o professor António Batista: “O fundamento legitimador dos regimes políticos foi-se tornando progressivamente o princípio democrático e a representação é, ou deve ser, legítima apenas na medida em que seja democrática”.³³

³⁰ BAPTISTA, Antonio. Democracia e representação democrática. **Análise Social**, vol. XLV (196), 2010, p. 492. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1283950347H8xVE1wi0lx63UD8.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2012. p. 499.

³¹ Ibidem, p. 513.

³² Ibidem.

³³ Ibidem.

3 A REPRESENTAÇÃO POLÍTICA E A ATIVIDADE LEGIFERANTE

3.1 Importância do Poder Legislativo e seus fundamentos legais

Existem em tramitação na Câmara dos Deputados, na atual legislatura, mais de 15.800³⁴ Projetos de Lei. Este número é considerado excessivo pelos próprios parlamentares e torna o processo legislativo mais lento, menos racional e menos eficiente. Por que isso acontece? Qual seria a competência legal do representante político? Qual seria a importância do Poder Legislativo para a sociedade e seus fundamentos legais? Quais as regras para se propor um projeto de lei na Câmara dos Deputados? Essas serão algumas das indagações a serem esclarecidas nesse capítulo.

Do ponto de vista de Pimenta Bueno:

“O Poder Legislativo é a mais alta expressão da soberania nacional; salvo os princípios constitucionais do Estado, os de moral e justiça natural que ele deve sempre respeitar, é a sua onipotência política. É quem cria o Direito, a obrigação e as penas, quem regula os outros poderes e os cidadãos, quem decreta as normas que devem reger a sociedade, em suma: é quem faz, interpreta e desfaz a lei. Quanto é grande a sua missão! Tem em suas mãos todos os elementos sociais; dispõe, combina, coordena, determina, dá e não recebe preceitos. É como que o criador que comunica a vida, imprime sua sabedoria, dirige as forças e movimentos sociais, todas as relações e variados interesses do Estado e dos Indivíduos”.³⁵

Como descrito por Nelson Saldanha³⁶, o grande problema da atividade legiferante brasileira, está na capacidade que os eleitores possuem de apontar seus representantes, sendo assim, o mérito do parlamento está diretamente ligado a qualidade dos que o compõe:

“Um povo que não possua, em sua organização política, um legislativo que efetivamente o represente, e que encarne valores políticos definidos, não será um povo politicamente desenvolvido.

³⁴ BRASIL. Câmara dos Deputados. Pesquisa de todos os projetos de lei, exceto os inativos. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_lista.asp?Pagina=1&sigla=PL&Numero=&Ano=&Autor=&OrgaoOrigem=todos&Comissao=0&Situacao=-1&dtInicio=&dtFim=&Ass1=&co1=+AND+&Ass2=&co2=+AND+&Ass3=&Submit=Pesquisar&Relator=&pesqCompleta=1>. Acesso em 01 out. 2013.

³⁵ BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**, 1857, Título II, capítulo I, seção 1, p. 47.

³⁶ SALDANHA, Nelson. **O que é o poder legislativo**. 5. ed. Brasília: Brasiliense, p. 75.

Pode-se dizer, modificando um pouco a frase clássica, que cada povo tem o Legislativo que merece. Isto não significa, porém que povo algum como tal deva ter Legislativos caricatos ou nulos; significa que através de uma conscientização adequada que um povo chega a ter um Legislativo adequado. O merecimento aí não corresponde propriamente a virtudes intrínsecas à índole do povo, mas ao alcance de um processo de politização”.

Saldanha enfatiza ainda, a formação histórica do País, em que houve fatores negativos. É muito árduo para uma nação proveniente da conquista de suas terras por outra, que, de certa maneira, teve seus habitantes naturais colonizados, alcançar um caminho político mais natural e fácil em relação as instituições estáveis.

A propósito, deve-se primeiramente, analisar o papel do Deputado Federal na República Federativa do Brasil, questão essencial para a consolidação de um Estado Democrático de Direito e de Justiça e de cidadania. De acordo com José de Ribamar Barreiros Soares:

“Ciente das responsabilidades e atribuições dos deputados federais, o eleitor votará melhor informado e, certamente, ajudará a eleger melhor seus representantes, que, durante quatro anos, estarão atuando na Câmara dos Deputados, no exercício de diversas tarefas, que poderão contribuir grandemente para a melhoria do País, para o aprimoramento das instituições democráticas e para o cumprimento do interesse público”.³⁷

Diante do questionamento em relação a deficiência da representatividade política no Brasil, é necessário que haja uma compreensão de como se compõe o Poder Legislativo, como ele se manifesta diante da sociedade e o papel da Câmara dos deputados.

O Poder Legislativo Federal é bicameral, ou seja, é composto por duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Senado Federal que juntos formam com o Congresso Nacional, em conformidade com o artigo 44 da Constituição Federal³⁸. Ainda na Constituição, observa-se o texto do artigo 45, onde define um

³⁷ SOARES, José de Ribamar Barreiros. **O papel do Deputado Federal na República Federativa Brasileira**. Disponível em: <<http://prribamarsoares.blogspot.com.br/2011/01/o-papel-do-deputado-federal-na.html>>. Acesso em 12 fev. 2012.

³⁸ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

Deputado Federal como representante do povo. Dessa forma, deve agir em nome da sociedade, defendendo seus direitos e interesses.

O número de deputados federais que compõe a Câmara é definido proporcionalmente à população de cada Estado Federativo, segundo Lei Complementar 78/93³⁹. Possuindo uma quantidade mínima de 8 parlamentares por Estado, como no caso do Distrito Federal e a máxima de 70, como em São Paulo.

Pode-se dizer que o Poder Legislativo possui função indispensável em relação ao povo brasileiro, tendo em vista que desempenha diversos papéis para a consolidação da soberania popular, como: representar a população do País, legislar sobre assuntos que sejam de interesse nacional e, ainda, fiscalizar aplicações relativas aos recursos públicos.

É nesse contexto que a Câmara dos Deputados ratifica representantes da população, exerce atividades que versem sobre necessidades e interesses do povo brasileiro, discutindo, aprovando e apresentando propostas relativas a educação, transporte, habitação, saúde, e outros temas previstos no artigo 48 da Constituição Federal⁴⁰, entre recursos arrecadados com o pagamento de tributos. Deste modo, considera-se a Câmara dos Deputados como a casa do povo, “uma Casa legislativa plural, a serviço da sociedade brasileira”.⁴¹

Em resumo, como descrito por Nelson Saldanha, o problema da representação política no legislativo, consiste basicamente, na eficiência que os eleitores possuem de designar seus representantes. O escritor alega que:

“A representação deforma-se, ou falseia-se, na medida em que se perdem as condições para a formação de uma vontade clara e nítida por parte do corpo eleitoral. Sem uma educação política suficiente, o

³⁹ BRASIL. Lei complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal.

⁴⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

⁴¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca>>. Acesso em 10 set. 2013.

corpo eleitoral não votará responsabilmente, e sua relação com o corpo legislativo será deficiente ou lacunosa”.⁴²

Uma das formas de manifestação e, consequentemente, representação no âmbito do Congresso Nacional é a propositura de leis, ou seja, propor normas para representar interesses da população. Entretanto, nosso ordenamento jurídico é permissivo em relação aos requisitos para a apresentação desses projetos no legislativo.

Observa-se, deste modo, a Lei Complementar n. 95, de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Depreenda-se, que todos os projetos apresentados no Congresso devem respeitar todas as normas de redação e técnica legislativa presentes na Lei. O artigo 3, dispõe sobre todas as partes da proposição, como ementa e cláusula de vigência, no artigo 7, inciso I, há previsão de que o projeto tenha objeto único, ou seja, os parlamentares deveriam criar uma lei para cada assunto. A redação do artigo 10 dispõe sobre a articulação e tipos de dispositivos, como as divisões do projeto, como capítulos, títulos, artigos, parágrafos, incisos e alíneas e no artigo 11, sobre a clareza, precisão e ordem lógica da proposição.

Ademais, no Capítulo II – Dos Projetos – do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁴³, em seu artigo 108, há previsão de que os projetos de lei destinam-se a regular matérias de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República, podendo o Deputado apresentar proposições sobre qualquer assunto, desde que respeite a competência da Câmara prevista no artigo 51 da Constituição Federal.

Ainda tratando-se dos requisitos para a apresentação de um Projeto pelo Deputado Federal, individual ou coletivamente, deve-se citar o artigo 111 do Regimento⁴⁴, que estabelece as divisões dos artigos e como eles devem ser escritos. Cabe destacar que o Regimento é uma norma que esclarece e guia o processo legislativo na Câmara dos Deputados:

⁴² SALDANHA, Nelson. **O que é o poder legislativo**. 5. ed. Brasília: Brasiliense, p. 76.

⁴³ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 10. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 415 p.

⁴⁴ Ibidem.

“Art. 111. Os projetos deverão ser divididos em artigos numerados, redigidos de forma concisa e clara, precedidos, sempre, da respectiva ementa.

§ 1. O projeto será apresentado em três vias:

I – uma, subscrita pelo Autor e demais signatários, se houver, destinada ao Arquivo da Câmara;

II – uma, autenticada em cada página pelo Autor ou Autores, com as assinaturas, por cópia, de todos os que o subscreveram, remetida à Comissão ou Comissões a que tenha sido distribuído;

III – uma, nas mesmas condições da anterior, destinada à publicação no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos.

§ 2. Cada projeto deverá conter, simplesmente, a enunciação da vontade legislativa, de conformidade com o § 3o do art. 100, aplicando-se, caso contrário, o disposto no art. 137, § 1o, ou no art. 57, III.

§ 3. Nenhum artigo de projeto poderá conter duas ou mais matérias diversas”.

Cabe ressaltar o artigo 137, também do Regimento, no qual estabelece que a Presidência devolverá a proposição para o autor sempre que esta não estiver devidamente formalizada, versar sobre matérias antirregimental, evidentemente inconstitucional e alheia à competência da Casa, logo, há o que se falar em exame prévio de admissibilidade, só levando em conta projetos extremamente esdrúxulos.

Acrescenta-se também o que a Constituição Federal⁴⁵ define em seu artigo 48, que se refere a quais os assuntos que o Congresso Nacional poderá dispor, que serão todas as matérias da União, especialmente no que se refere a:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

[...]

VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;

VIII - concessão de anistia;

⁴⁵ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária e do Ministério Público do Distrito Federal;

X – criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, *b*;

[...]

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I”.

Diante do exposto, percebe-se que não há limitação para o deputado federal apresentar individualmente projetos de lei, o que oferece motivação para que ele atenda demandas diversas, independente de sua relevância política e social para a nação brasileira.

Após analisar a importância do processo legislativo, bem como seus fundamentos legais, nesse subcapítulo o estudo se dedicará a verificar como se dá a ineficiência da atividade legiferante no Congresso Nacional? Incluindo, deste modo, o caminho a ser percorrido por um Projeto de Lei, desde sua apresentação e funções das Comissões na Câmara.

Apesar de todas as disposições legais relativas a apresentação de projetos de lei e competência da Câmara dos Deputados em apreciar e votar esses projetos, representantes do legislativo protocolam proposições inviáveis e incompatíveis com seu papel de defender interesses do povo brasileiro como se verá nos exemplos adiante deste capítulo.

Diante da quantidade de projetos apresentados e ainda levando em conta como funciona o Poder Legislativo, há que se analisar o trabalho das Comissões⁴⁶, pois é lá que as propostas da Casa, por mais inviáveis e inexpressivas que sejam, são revisadas e analisadas por grupos de Parlamentares.

Nas comissões acontecem debates e aprofundamento das matérias antes que elas sejam enviadas para a votação no plenário, análises da

⁴⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998, art. 58.

constitucionalidade, admissibilidade e mérito⁴⁷. São colegiados encarregados pela discussão e votação das proposições que tramitam pela Casa.

Algumas proposições são encaminhadas ao Plenário da Câmara e outras são rejeitadas ou aprovadas nas próprias comissões. Estes últimos projetos são aqueles que estão sujeitos à apreciação conclusiva⁴⁸ das comissões. Logo, no plenário são deliberadas aquelas matérias que não tenham sido decididas por esse regime de conclusividade.

Existem três tipos de comissões: permanentes, mistas e temporárias⁴⁹. São nas Comissões Permanentes que acontecem os mais abrangentes debates sobre matérias em tramitação na Câmara e segundo o autor Gardel Amaral⁵⁰, em seu livro *O Processo Legislativo na Câmara dos Deputados*:

“Têm caráter técnico-legislativo ou especializado e são integrantes da estrutura institucional da Câmara.

Sua finalidade é não só de apreciar as proposições submetidas ao seu exame e sobre elas deliberar, mas também exercer o acompanhamento dos planos e programas de governo, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação. Significa que as Comissões são agentes do controle externo que a Constituição reservou ao Congresso”.

As comissões permanentes possuem suas competências previstas no artigo 24 do Regimento⁵¹ Interno da Câmara dos Deputados, entre elas estão:

I - discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;

II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132;

III - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

⁴⁷ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998, art. 58.

⁴⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 10. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 415 p. artigo 24, inciso II.

⁴⁹ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Previsto também no artigo 22 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/conheca-a-comissao/index.html>>.

⁵⁰ AMARAL, Gardel. **O processo legislativo na Câmara dos Deputados**. Brasília: Do Autor, 2001, p. 17.

⁵¹ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 10. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 415 p.

[...]

VI - receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, na forma do art. 253;

VII - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VIII - acompanhar e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1o, da Constituição Federal; IX - exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1o, da Constituição Federal;

[...]

XI - exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

XII - propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo;

[...]

XIV - solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, e da sociedade civil, para elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento, não implicando a diligência dilação dos prazos”.

Além das competências, o Regimento⁵², estabelece também as áreas temáticas ou as áreas de atividades de cada comissão. Cabe ressaltar que algumas dessas áreas, como é o exemplo do Sistema Financeiro da Habitação, são comuns a mais de uma comissão, portanto a Comissão de Desenvolvimento Urbano⁵³ e como Comissão de Finanças e Tributação.⁵⁴

Nota-se, portanto, que o trabalho das Comissões e principalmente dos Deputados que delas participam requer tempo e agilidade para que não haja estagnação do processo legislativo. Os projetos de lei apresentados são analisados e distribuídos para as comissões de acordo com o tema que abordam, assim eles são distribuídos para as Comissões correspondentes aquela questão, podendo passar por mais de uma comissão.

⁵² BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 10. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 415 p. artigo 32.

⁵³ Ibidem, artigo 32, inciso XV, alínea “a”.

⁵⁴ Ibidem, artigo 32, inciso IX, alínea “b”.

Todos os projetos de lei devem passar pela análise de constitucionalidade realizada pela CCJC – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Caso o projeto de lei trate sobre educação e segurança pública, ele passará pela análise das respectivas comissões e depois pela CCJC. Essa comissão analisa, em média, por legislatura, 973 projetos de lei.⁵⁵

Considera-se que uma das maneiras de representar é a elaboração de leis, por meio do processo legislativo, que é resultado de um agrupamento de condutas antecipadamente estabelecidas para que os Parlamentares possam fiscalizar e legislar. Deste modo, o Parlamentar apresenta um projeto de lei, devendo estar de acordo com a formalização da matéria prevista na Lei Complementar 95, com os limites que a Constituição Federal prevê e em conformidade com o Regimento Interno da Câmara.

O projeto que respeita todas as normas é encaminhado para a Secretaria Geral da Mesa e recebe um número (cuja contagem reinicia a cada legislatura), data, despacho (forma de apreciação, tramitação e quais comissões devem sobre ele se pronunciar) e publicação. Após o Congresso Nacional votar determinado projeto, há a chamada deliberação executiva⁵⁶, podendo o presidente sancionar (aprovar) ou vetar (recursar) a proposição.

3.2 Análise dos Projetos de Lei

Analisando-se agora, no plano real, as estatísticas dos projetos de lei, obtém-se que no ano de 2004⁵⁷, foram aprovados e remetidos ao Senado Federal 67 proposições e remetidos à sanção pela Câmara, o total de 6. No ano de 2005⁵⁸, foram remetidos ao Senado 114 projetos, em 2006⁵⁹, 81, em 2007⁶⁰, 112 e

⁵⁵ ESTATÍSTICA DO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – CORPI – Pesquisa realizada em 25/09/2012.

⁵⁶ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 10. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 415 p. artigo 66.

⁵⁷ ESTATÍSTICA DO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – CORPI – Pesquisa realizada em 25/09/2012.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Ibidem.

em 2008⁶¹ o número subiu para 182 projetos remetidos ao Senado e 55 remetidos à sanção pela Câmara dos Deputados.

É importante analisar a quantidade, em média, de projetos votados e aprovados em relação ao número de projetos apresentados e protocolados por ano. Apenas em 2009⁶², foram apresentados pelos Deputados Federais o total de 2.149 projetos de lei, entre eles: PL 4592 – que dispõe sobre a criação do “Dia Nacional de Combate às Perdas Gestacionais”, PL 4640 – que institui o “Dia Nacional do Empresário Contábil”, PL 4768 que institui o “Dia Nacional da Indústria Farmacêutica”, PL 4800, que determina o “Dia Nacional do Professor de Dança” e PL 4885, que estabelece o “Dia Nacional de Atenção Integral à Saúde do Homem”.

Por sua vez, é de se notar que não haveriam mais dias no ano suficientes para quantidade de “dias nacionais” instituídos pelo processo legislativo. Em consonância, no ano de 2009⁶³, foram aprovados 1.540 projetos aprovados e 803 rejeitados nas Comissões e 68 aprovados em plenário. Logo, em 2009, foram votados 2.411 projetos de lei. Seria possível que a média de aprovação fosse maior caso não houvesse tantos projetos para criar dias nacionais, dar e mudar nomes de rodovias, entre outros do mesmo gênero.

A seguir será analisado um dos 2.149 projetos apresentados em 2009, como por exemplo o que determina o “Dia Nacional do Professor de Dança”, abaixo segue justificação apresentada para a proposição⁶⁴:

“A presente iniciativa pretende prestar justa homenagem a todos os profissionais do ensino da dança que atuam no Brasil.

[...]

A dança – em suas múltiplas modalidades – é manifestação cultural das mais valorizadas pelos brasileiros. Somos um povo musical, que aprecia o ritmo e o movimento do corpo. O professor de dança – seja ela clássica, afro, contemporânea, de salão, folclórica, moderna – promove a possibilidade de fruição dessa manifestação, porquanto constitui a necessária ponte entre o desejo de dançar e a habilidade

⁶¹ ESTATÍSTICA DO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – CORPI – Pesquisa realizada em 25/09/2012.

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ PROJETO DE LEI N. 4800-A, de 2009 do Deputado Federal Wladimir Costa - PMDB/PA.

necessária para fazê-lo.

[...]

Finalmente, destacamos que o professor de dança, antes de ser um bailarino profissional, é um educador, que não ensina apenas coreografias, mas novas formas de perceber o mundo, a sociedade e a si mesmo. Seu papel fundamental na vida de crianças, jovens, adultos e idosos deve ser reconhecido pelo poder público e pela sociedade.

Contamos, portanto, com os ilustres pares no sentido de que seja aprovada a homenagem proposta”.

Sabe-se que o dia 15 de outubro já é oficialmente, no Brasil, o dia do professor. Será que o professor de dança não poderia ser homenageado nessa mesma data? O próprio deputado, autor do presente projeto, Wladimir Costa, em sua justificativa diz que o professor de dança é um educador e que seu papel fundamental na vida das pessoas deveria ser reconhecido pelo poder público e pela sociedade. Portanto, como educador, ele já possui seu “dia nacional”.

Ademais, o dia 15 de outubro não foi escolhido aleatoriamente para ser comemorado o dia do professor. Vale ressaltar que, em 15 de outubro de 1825, Dom Pedro I baixou um Decreto Imperial⁶⁵ que criava o Ensino Elementar no Brasil. Esse decreto abrangia diversos assuntos, tais como o salário dos professores, como eles deveriam ser contratados, dizia também quais seriam as matérias básicas que os alunos deveriam aprender, além da obrigação de todas as vilas, cidades e lugarejos possuírem escolas de primeiras letras. Após 120 anos do decreto, no ano de 1947 aconteceu a primeira comemoração dedicada a esse profissional fundamental na vida do ser humano. Afinal, o que seria do advogado se não fosse o professor? O que seria do médico se não houvesse alguém para ensinar?

Em relação ao ano de 2010, foram apresentados 1.332 projetos⁶⁶. Pode-se apontar entre eles: PL 6726, que dispõe sobre o “acesso de autoridades às informações relativas à localização de aparelhos de telefonia celular”, o PL 6727/2010 que denomina de “Avenida Prefeito Francisco Alves Andrade” o trecho da BR-135, Projeto de Lei 6733, que “estabelece na República Federativa do Brasil, a data de 30 de abril, como o Dia do Ferroviário,” PL 6783, que “institui o Programa

⁶⁵ WIKIPEDIA. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Dia_do_professor>. Acesso em: 10 jul. 13.

⁶⁶ ESTATÍSTICA DO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – CORPI – Pesquisa realizada em 25/09/2012.

Nacional Disque Discriminação Religiosa”, PL 6800, que “institui o Dia Nacional do Tereré”, PL 7600, que “estabelece uma semana nacional Monteiro Lobato no País” e PL 7955, que “declara o ACARAJÉ como Patrimônio Cultural Imaterial do Brasil”.

No ano de 2010, analisaremos o PL 6727/2010, que se encontra pronto para a pauta na Comissão de Constituição e Justiça. Segue abaixo justificação do Projeto:

“O trecho da BR-135, compreendido entre os quilômetros 374,5 e 379,7 na travessia urbana no município de São Domingos do Maranhão, é a principal via daquele município e, no momento encontra-se em processo de melhoria pelo Dnit.

É fato sabido e notório que o costume de batizar com nomes de cidadãos notáveis os logradouros e vias concede maior identificação, e até personalidade própria a estes locais. Bem mais que a frieza dos números, esta deferência serve para notabilizar não apenas os homenageados, como também o próprio município e seus cidadãos.

Francisco Alves Andrade, conhecido como “Chico do Horácio, faleceu no ano de 2009 e foi prefeito de São Domingos do Maranhão por dois mandatos sendo um homem público idealizador, trabalhador, aguerrido, lutador e grande político que, notoriamente, prestou inúmeros serviços ao Maranhão e em especial àquele município”.⁶⁷

No ano de 2011, foram protocolados o total exorbitante de 3.144 Projetos de Lei⁶⁸, entre eles o que institui o Dia Nacional do Internauta e o Dia Nacional do Empreendedorismo. Em 2012⁶⁹, foram registrados o total de 1.841 projetos, que se alternam entre os que dão nomes para rodovias e pontes aos que dispõe sobre trabalho escravo e acessibilidade para deficientes físicos. Até a data 30/09/2013, foram apresentados 1.527 projetos⁷⁰.

Entre os projetos apresentados em 2012 consta o projeto de lei n. 3150 de 2012, que denomina “Rodovia Deputado Hugo Aguiar” a rodovia BR-352, no Estado de Minas Gerais. Vejamos abaixo fragmentos da justificação do projeto:

“O Congresso Nacional decreta:

⁶⁷ PROJETO DE LEI N. 6727, de 2012 do Deputado Federal Pedro Fernandes – PTB/MA.

⁶⁸ ESTATÍSTICA DO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – CORPI – Pesquisa realizada em 25/09/2012.

⁶⁹ Ibidem.

⁷⁰ Ibidem.

Art. 1º Fica denominada “Rodovia Deputado Hugo Aguiar” a rodovia BR-352 no Estado de Minas Gerais, desde a divisa com o Estado de Goiás até o Município de Pará de Minas.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Com este projeto de lei, pretendemos homenagear o saudoso Deputado Hugo Aguiar, pela atribuição de seu nome ao traçado mineiro da rodovia federal BR-352.

Hugo Aguiar nasceu na cidade mineira de Araguari, no dia 1º de março de 1928. Filho do Sr. José Emílio de Aguiar e Dona Carmen Porto Aguiar, estudou em sua terra natal até sair para a conclusão do secundário no Instituto Padre Machado, em Belo Horizonte. Ainda na capital das alterosas, cursou Direito na Universidade de Minas Gerais, bacharelando-se em 1951.

[...]

Na Câmara Federal também foi por duas vezes Deputado, sempre pela ARENA, nas legislaturas 1967-1971 e 1971-1975, onde integrou a Comissão de Agricultura e Política, a Comissão de Finanças e a Comissão de Serviço Público.

Além dos mandatos eletivos e do já citado cargo de Secretário de Estado de Administração, Hugo Aguiar também foi Chefe de Gabinete do Secretário de Interior e Justiça de Minas Gerais; Diretor da Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais (MinasCaixa), de 1975 a 1983; Delegado Federal do Ministério de Agricultura, de 1984 a 1986; e Presidente da Companhia Mineradora do Pirocloro de Araxá, entre 1988 e 1999.

[...]

Em face do prestigioso currículo do ex-Deputado Hugo Aguiar e dos seus valiosos serviços prestados ao Estado de Minas Gerais, esperamos contar com o apoio de nossos Pares para aprovarmos este projeto de lei, que atribui o seu nome à BR-352 em Minas Gerais.”

[...]

Além dos mandatos eletivos e do já citado cargo de Secretário de Estado de Administração, Hugo Aguiar também foi Chefe de Gabinete do Secretário de Interior e Justiça de Minas Gerais; Diretor da Caixa Econômica do Estado de Minas Gerais (MinasCaixa), de 1975 a 1983; Delegado Federal do Ministério de Agricultura, de 1984 a 1986; e Presidente da Companhia Mineradora do Pirocloro de Araxá, entre 1988 e 1999”.

Sem desmerecer a biografia dos Srs. Francisco Alves Andrade e Hugo Aguiar (correspondente aos projetos acima), utilizar o aparato da Câmara dos Deputados e ocupar o tempo dos parlamentares nas comissões com este tema, parece pouco eficiente e relevante.

O Projeto de lei n. 3738, de 2004, que institui o Dia Nacional do Macarrão possui como autor o Deputado Luis Carlos Hauly do PSDB/PR, a proposta foi aprovada por unanimidade na Comissão de Constituição⁷¹ e Justiça – CCJ e remetida ao Senado Federal. Segue abaixo íntegra da justificativa do Projeto de Lei:

“A data de 25 de outubro foi escolhida por fabricantes de diversos países do mundo durante o 1o Congresso Mundial de Pasta, no ano de 1995, onde o macarrão foi mostrado como um produto amplamente consumido e prestigiado, que está inserido na cultura alimentar em todo o mundo.

[...]

Assim, de modo a transformar essa data num verdadeiro compromisso de responsabilidade social das empresas do setor, através da Associação Brasileira das Indústrias de Massas Alimentícias- ABIMA, entidade que representa todas as indústrias fabricantes de massas alimentícias, que produzem cerca de um milhão de toneladas de macarrão por ano, contribuiremos para divulgar amplamente a importância do macarrão na cadeia alimentar do povo brasileiro, encaminho a presente proposição à consideração dos nobres pares”.

Cumprе ressaltar, que o parecer da Relatora⁷², pela aprovação do projeto, na Comissão de Educação e Cultura, foi aprovado pelos deputados por unanimidade em 16/02/2005⁷³. Segue abaixo a íntegra do último parágrafo do voto da Relatora: “Diante do exposto reconhecemos a importância do *dia do macarrão* pelo que ele representa de alimento, informação, conagraçamento, doação, solidariedade, geração de empregos e produção para todos os brasileiros”.⁷⁴

⁷¹ O parecer do relator na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania foi aprovado por unanimidade pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, conforme inteiro teor da parecer da comissão: disponível em: <<http://www.camara.gov.br/internet/ordemdodia/integras/682185.htm>>. Acesso em 05 set. 13.

⁷² BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Voto da relatora Iara Bernardi na Comissão de Educação e Cultura. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrar_integra?codteor=253606&filename=Tramitacao-PL+3738/2004>. Acesso em 05 set. 13.

⁷³ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257246>>. Acesso em 05 set. 13.

⁷⁴ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Voto da relatora Iara Bernardi na Comissão de Educação e Cultura. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrar_integra?codteor=253606&filename=Tramitacao-PL+3738/2004>. Acesso em 05 set. 13.

Ainda tratando-se de parecer proferido por Relator em Comissão, destaca-se o parecer do Relator Deputado Luiz Couto, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania do presente Projeto, também foi aprovado por unanimidade no dia 20/08/2009.⁷⁵

Contrariamente, a importância do “dia do macarrão”, deve-se evidenciar o parecer proferido na Comissão de Educação, do Deputado Osvaldo Biolchi, pela rejeição do projeto de lei que instituíra “o dia nacional da gratidão”⁷⁶. Segue abaixo, íntegra do voto aprovado por unanimidade em 09/03/2005:

“A Comissão de Educação e Cultura tem sido cautelosa ao analisar os vários projetos de lei que instituem dias comemorativos que aparecem em sua pauta.

O art. 215, § 2º, da Constituição Federal estabelece que “a lei disporá sobre a fixação de datas comemorativas de alta significação para os diferentes segmentos étnicos nacionais”. De acordo com a orientação presente na Súmula de Recomendações aos Relatores n.º 1, aprovada por esta Comissão em 2001, entendem-se por *de alta significação*, as datas que representam **evidente significação nacional ou especial interesse público**.

A intenção de fixar no calendário nacional uma data comemorativa destinada a lembrar o nobre sentimento da gratidão é meritória. Vivenciar a gratidão em sua plenitude deve ser, de fato, preocupação de todo ser humano. Manter o coração agradecido permite a elevação do espírito, inspira bons sentimentos e contribui para a harmônica convivência entre os homens.

No entanto, se criarmos um dia específico para cada sentimento humano que julgamos por bem valorizar, estaremos saturando o calendário de datas nacionais e esvaziando o sentido desse tipo de comemoração.

No mais, apesar de a gratidão ser, sem dúvida, nobre sentimento, a preocupação com a vivência de tal qualidade moral é questão privada, não representando, portanto, matéria **de evidente significação nacional ou especial interesse público**”.⁷⁷

⁷⁵ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257246>>.

⁷⁶ PROJETO DE LEI N. 2167, de 2003 do Deputado Elimar Máximo Damasceno.

⁷⁷ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=261003&filename=Tramitacao-PL+2167/2003>.

Ora, é questionável como um parecer do Relator pela aprovação de um projeto de lei que institui “o dia do macarrão” é aprovado por unanimidade e outro que institui o dia nacional da gratidão”, tendo seu parecer contrário, também é aprovado por unanimidade.

Segue nas páginas seguintes, uma relação de projetos pouco expressivos apresentados pelos Deputados no Congresso Nacional.

QUADRO 1. PROJETOS DE LEI INEXPRESSIVOS APRESENTADOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS.

Projeto	Autor	Ementa	Parte da justificativa	Situação atual
2494 / 04	Dep. Lincoln Portela	Institui o Dia Nacional do Sono e dá outras providências.	<p>A saúde constitui um direito fundamental de todo cidadão brasileiro, assegurado pela Constituição Federal de 1988. O Poder Público, por sua vez, tem o dever de garantir e promover campanhas educativas objetivando atingir a população, com vistas a esclarecer aspectos importantes da manutenção da saúde para a melhoria da qualidade de vida de todos os brasileiros.</p> <p>[...]</p> <p>Com a instituição do “Dia Nacional do Sono”, pretendemos sensibilizar diferentes setores da sociedade brasileira para a relação entre sono e qualidade de vida, bem como para o desempenho humano no trabalho, na escola e nas relações sociais de modo geral. Remetemos ao Poder Público, em suas diferentes instâncias, a tarefa de divulgação desta data comemorativa, mediante a realização de debates, palestras,</p>	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados depois de ter passado pela CSSF e CEC

			publicações e outros eventos, com vistas a difundir os benefícios do sono para a saúde e qualidade de vida do cidadão.	
2786 / 03	Deo. Elimar Máximo Damasceno	Institui o Dia da Esperança.	<p>Nessas circunstâncias, é preciso acreditar que o futuro pode ser melhor e que sua construção é tarefa dos homens, individual e coletivamente.</p> <p>Para acreditar num mundo melhor precisamos de fé e de esperança. Com a finalidade de afirmar a necessidade e a importância da esperança, estamos apresentando esse projeto de lei para instituir o dia da celebração da esperança.</p> <p>[...]</p> <p>Pela importância desta data para que juntos tenhamos a força necessária à construção de um mundo melhor para nossos filhos e nossos netos, esperamos contar com o apoio de nossos ilustres pares para a aprovação deste projeto de lei que institui o Dia da Esperança.</p>	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados depois de ter passado pela CEC e CCJC.
6431 / 05	Dep. Elimar Máximo	Institui o dia 1º de outubro como o Dia Nacional da	O sentido desta proposição é o de promover aquilo que impulsiona o ser humano: o encontro	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados depois

	Damasceno	Verdade.	<p>consigo mesmo, com a verdade. Ressaltando a nobreza da existência humana, esta sim, merecedora de comemoração. Em contraposição a outras comemorações que, mesmo de modo jocoso, fazem apologia do contrário, como é o caso do conhecido, embora não oficialmente, dia 1o de abril, o dia da mentira.</p> <p>Estou convencido de que o mérito da presente iniciativa haverá de garantir o apoio dos ilustres Pares para sua aprovação.</p>	de ter passado pela CEC.
799 / 03	Dep. Nelson Marquezelli	Declara o Suco de Laranja como bebida oficial nas recepções, eventos e festas promovidas pelo Governo Brasileiro.	<p>A inclusão do suco de laranja , como bebida oficial, nos eventos oficiais do Poder Executivo será um grande marco para o Brasil.</p> <p>Apesar de simbólico, a inclusão do suco de laranja terá um efeito importante para toda a população brasileira, principalmente pelos benefícios à saúde humana e servirá como um marketing para o incremento do consumo interno do suco de laranja.</p>	Arquivada na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, passou apenas pela CCJC.
2167 / 03	Dep. Elimar	Institui o Dia Nacional da	Fixar no calendário nacional uma data	Arquivada na Mesa Diretora da

	Máximo Damasceno	Gratidão.	<p>comemorativa é oferecer um espaço para que o motivo seja refletido, vivido. Nesse sentido, definir como 7 de janeiro o dia nacional da gratidão é aproveitar o clima de confraternização universal de início de ano para que nossa nação vivencie esse sentimento nobre, profundo e inspirador da paz, do amor e da boa convivência humana.</p> <p>[...]</p> <p>Gratidão é não se esquecer. Melhor que incentivá-la, será destacar um dia para que não seja esquecida, mas vivenciada em sua plenitude. A Bíblia nos orienta a termos corações agradecidos e no livro de Efésios 5:20, encontramos: “Rendei Graças, sem cessar e por todas a coisas, a Deus Pai, em Nome de Nosso Senhor Jesus Cristo”.</p>	Câmara dos Deputados, depois de passar pela CEC.
3738 / 04	Dep. Luis Carlos Hauly	Institui o Dia Nacional do Macarrão	[...] Assim, de modo a transformar essa data num verdadeiro compromisso de responsabilidade social das empresas do setor, através da Associação Brasileira das Indústrias de Massas Alimentícias- ABIMA, entidade que	Aguardando Retorno na Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, depois de ter parecer aprovado por unanimidade na CCJC.

			representa todas as indústrias fabricantes de massas alimentícias, que produzem cerca de um milhão de toneladas de macarrão por ano, contribuiremos para divulgar amplamente a importância do macarrão na cadeia alimentar do povo brasileiro, encaminho a presente proposição à consideração dos nobres pares.	
--	--	--	---	--

FONTE: Projetos de lei e outras proposições.⁷⁸

⁷⁸ BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em <www.camara.gov.br>. Acesso em 02 abr. 13.

Diante do rol de proposições criativas porém pouco relevantes acima e depois de analisar o mérito de algumas delas, cabe o seguinte questionamento: Qual o intuito de um Deputado Federal, que deve defender o interesse da sociedade, apresentar esses Projetos?

3.3 Conexão eleitoral

A resposta mais direta possível é a chamada “conexão eleitoral”⁷⁹, ou seja, o Deputado Federal para atender a uma demanda, significativa ou não, de um pequeno grupo de pessoas da sua cidade ou base, escreve e protocola o projeto. O representante, provavelmente, não tem necessariamente a expectativa que essa iniciativa seja aprovada nas Comissões e menos ainda votada em Plenário. Todavia, perante àquele grupo, ele cumpriu com seu papel de representante da sociedade, apresentando a proposta solicitada. Observa-se então, que nesse momento, o parlamentar aumenta a probabilidade de adquirir votos, para continuar atuando na política nas próximas eleições, seja como Deputado Federal ou alçando um voo maior como Governador, Senador ou Presidente da República.

Segundo o Senador Garibaldi Alves Filho:

“O saneamento moral da política do Brasil é mais uma das prioridades que o momento impõe. Para sanear a atividade política, devemos começar saneando as eleições. O eleitor em particular e a população de uma maneira geral demonstram frustração e perplexidade cada vez que investe em cargo público um político cujos antecedentes não condizem com a vida honrada e a ação moralmente íntegra da imensa maioria dos parlamentares e dos chefes dos executivos.

Denúncias e escândalos que indignaram a Nação inteira exigem que o exame da vida pregressa dos candidatos seja objeto de imediata deliberação do Congresso. É bom lembrar que a Constituição já admite a inelegibilidade de quem não possa passar incólume pelo julgamento ético de sua vida e suas ações”.⁸⁰

⁷⁹ Teoria da Ciência Política que afirma que o principal interesse do parlamentar investido em mandato é permanecer no parlamento pela reeleição e, para tanto, se utiliza de diversas estratégias que angariem simpatia do seu eleitorado.

⁸⁰ ALVES FILHO, Senador Garibaldi. **O verdadeiro papel do Legislativo**, Senatus, Brasília, v. 6, n.1, p-14-16, maio de 2008, p. 16.

Portanto, ao analisar a relação entre a representação política no Brasil, a atividade legiferante na Câmara dos Deputados, quantidade e relevância dos projetos de lei apresentados pelos Deputados, o papel do legislativo, obstrução de pauta nas Comissões, observa-se a “conexão eleitoral” na política brasileira. Em detrimento de diversas necessidades da população, projetos que não trarão qualquer tipo de benefício e melhoria na qualidade de vida do povo brasileiro são apresentados pelos nossos representantes, visando atender interesses pontuais em busca de votos.

4 AUTONOMIA PARLAMENTAR E INTERESSE PÚBLICO

4.1 Dificuldade da Iniciativa popular como ato inicial do processo legislativo

Diante do volume de projetos inexpressivos apresentados na Câmara dos Deputados, vem o seguinte questionamento: Como transformar os anseios políticos da população em projetos de lei que sejam efetivos? Nesse capítulo, abordarei a iniciativa popular, destacando o que seria um projeto de lei de interesse popular, anseios da sociedade por uma política mais transparente, uma nova linha de proposta de representação popular através de instrumentos virtuais e, além disso, um modelo de balizamento formal para processo legislativo que vise conter deformações do ato de representação política na Câmara dos Deputados.

No Brasil, temos três mecanismos de participação direta de democracia, são eles: referendo, plebiscito e iniciativa popular⁸¹. A iniciativa popular assegura ao cidadão, ou melhor, a um conjunto deles, iniciar o processo legislativo e pode-se citar o doutor Cristiano Ferri⁸² quando fundamenta uma nova linha de propostas de representação popular através dos instrumentos virtuais, ou seja, o Parlamento aberto na era da Internet.⁸³

A Constituição Federal de 1988⁸⁴ garante a sociedade civil a participação direta no ordenamento jurídico brasileiro, assegurando aos cidadãos papel ativo no processo de elaboração das leis.

A participação direta da sociedade civil na Câmara dos Deputados e no Senado Federal pode se dar através de três maneiras⁸⁵: 1) apresentando projetos

⁸¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998, Artigo 14.

⁸² Doutor em sociologia e ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), mestre em políticas públicas pela Queen Mary College, da Universidade de Londres, e pesquisador associado do *Ash Center for Democratic Governance and Innovation*, da Universidade de Harvard.

⁸³ FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? – Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2012. 334 p. – (série temas de interesse do Legislativo; n. 18)

⁸⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

⁸⁵ QUEIROZ, Antônio de. **Por dentro do processo decisório**: como se fazem as leis. Brasília: DIAP, 2006. 113 p. – (Série estudos políticos), p. 41.

de lei de iniciativa popular e/ou sugerindo projetos mediante as comissões de legislação participativa; 2) comparecimento a audiências públicas no Congresso Nacional; e 3) peticionando, reclamando ou sugerindo às comissões técnicas, assim como à ouvidoria.

A Constituição Federal⁸⁶ em seu artigo 14 prevê a apresentação de projetos de iniciativa popular à Câmara dos Deputados: Vejamos:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

I - plebiscito;

II - referendo;

III - iniciativa popular”.

Ainda, no texto da Constituição Federal⁸⁷, em seu artigo 61, especificamente no parágrafo 2, fica estabelecido os requisitos para que essa iniciativa popular de lei se consolide como mecanismo de participação direta da sociedade.

“Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Resta claro que, além da quantidade mínima exigida de assinaturas, o que se torna praticamente inviável, são diversas exigências para a conferência de cada uma delas, limitando deste modo a consolidação da iniciativa popular. Para que essas assinaturas sejam válidas, em conformidade com o artigo 252 do

⁸⁶ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

⁸⁷ Ibidem.

Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁸⁸, é necessário que cada uma delas estejam acompanhadas do nome completo e legível do eleitor, endereço e dados de seu título eleitoral.

As listas de assinaturas, ainda deverão ser organizadas por Município e por Estado, Território e Distrito Federal⁸⁹, em um formulário padronizado da Secretaria Geral da Mesa da Câmara. É na Secretaria Geral da Mesa que será verificado se todas as exigências constitucionais foram cumpridas para a apresentação de determinado projeto.

Vale ressaltar, que em razão de todas as dificuldade e exigências para a apresentação de projetos por iniciativa popular⁹⁰, apenas 6 desses projetos já foram apresentados e todos eles tiveram que ser subscritos por algum parlamentar⁹¹, por não ter alcançado o mínimo necessário de assinaturas. Portanto, ainda que a Constituição Federal assegure esse direito ao cidadão, a iniciativa popular na prática é muito difícil e isso ocasiona uma suposta desmotivação da sociedade.

4.2 Representação inexpressiva e reação democrática

Supostamente há duas maneiras para melhorar e combater esse cenário na política brasileira de atividade legislativa ineficiente, que nada tem haver com a quantidade de projetos apresentados, mas com a qualidade das propostas: a) A população cobrar mais diretamente dos seus representantes ações que sejam de grande valor nacional, limitando talvez o poder individual do parlamentar; ou b) Uma possível democracia direta digital, o que ainda é restrita. Nesse sub tópico, será abordado o primeiro método.

O Brasil, desde o mês de junho de 2013, vem sofrendo grandes e significativas manifestações populares. Tais movimentos surpreenderam não só

⁸⁸ BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 10. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988, artigo 14.

⁹¹ ESTATÍSTICA DO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – CORPI – Pesquisa realizada em 09/10/2013 e Dados disponibilizados pela Comissão de Legislação Participativa.

autoridades de municípios, dos estados e União, como a própria sociedade. A princípio, era apenas um protesto contra o valor da passagem do transporte público, mas o movimento tomou uma proporção tão grande que diversos temas foram incorporados e discutidos.

A grande maioria⁹² das reivindicações e insatisfações, referiam-se a assuntos que refletissem diretamente na vida das pessoas, como o transporte público, a saúde e principalmente o ambiente político.

Uma pesquisa do IBOPE⁹³, realizada em 20 de junho de 2013, que ouviu 2002 manifestantes em 8 (oito) capitais brasileiras, sobre o perfil dos manifestantes, bem como as motivações para as reivindicações.

Em relação ao sexo dos manifestantes, havia um equilíbrio, 50% do sexo feminino e 50% do masculino, diferentemente da idade, em que 49% eram de jovens (14 a 24 anos), 49% possuíam ensino superior incompleto e 43% ensino superior completo. Além de 76% trabalharem, 52% estudarem e 30% possuírem renda familiar de 2 a 5 salários mínimos.

Ao serem questionados sobre as razões para participar das manifestações, 37,6% justificou em cima do transporte público, ou seja, contra o aumento de tarifas, precariedade do serviço, passe livre para estudantes e maior transparência no que concerne a esse serviço público.

O ambiente político também foi o grande fator responsável pela insatisfação da sociedade, somou 29,9% (65% com a soma das menções). Os

⁹² FARAH JR., Moisés, economista, é professor do mestrado profissional de Planejamento e Governança Pública da UTFPR. Manifestações no Brasil: quais as razões? Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opiniaio/conteudo.phtml?id=1386512&tit=Manifestacoes-no-Brasil-quais-as-razoes>>. Acesso em 10 set. 2013.

REDE GLOBO – FANTÁSTICO. De 26 mar. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/06/transporte-e-politica-sao-principais-razoes-de-manifestacoes-diz-pesquisa.html>>. Acesso em 20 ago. 2013.

⁹³ IBOPE. Pesquisa de opinião pública sobre os manifestantes. Disponível em: <<http://especial.g1.globo.com/fantastico/pesquisa-de-opiniaio-publica-sobre-os-manifestantes/>>.

jovens foram às ruas para protestar por uma mudança radical⁹⁴ as práticas das políticas em nosso País, ou seja, contra a corrupção, insatisfações com governantes e políticos em geral, contra o mensalão, contra o Presidente do Senado Federal Renan Calheiros, o salário dos políticos, sistemas partidários e a favor do fim da impunidade dos representantes. Entre outras razões⁹⁵ que levaram os manifestantes às ruas.

O filósofo John Stuart Mill, expõe em seu livro “Considerações Sobre o Governo Representativo”, o seguinte argumento: “As instituições representativas, para sua permanência, dependem necessariamente da presteza do povo em lutar por elas quando estiverem ameaçadas”.⁹⁶

Cumpre salientar, que o clamor popular produz efeitos. E para exemplificar tal assertiva, pode-se citar a PEC do voto aberto, n. 349, de 2001. A votação do primeiro turno da presente proposta ocorreu em 05/09/2006⁹⁷ e desde então, ficou parada.

Diante das manifestações populares acontecendo no país e 6 (seis) dias após a Câmara dos Deputados ter votado a favor da não cassação do Deputado Natan Donadon⁹⁸, em votação secreta, os Deputados tiveram que dar uma satisfação à população a votação do segundo turno, ocorreu em 03/09/2013⁹⁹,

⁹⁴ FELDMANN, Fábio. **O recado político levado às ruas nas manifestações**. Disponível em: <http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/o-recado-politico-levado-as-ruas-nas-manifestacoes_133241.html>. Acesso em 02 ago. 2013.

⁹⁵ De acordo com pesquisa do IBOPE, realizada em realizada em 20 de junho de 2013, que ouviu 2002 manifestantes em 8 (oito) capitais brasileiras, sobre as motivações para as manifestações populares, consta a saúde, contra a PEC 37 (que tira a possibilidade do Ministério Público de fazer investigações criminais e dá poder exclusivo às polícias), assuntos relativos a educação, gastos com a copa do mundo, ação violenta da polícia, segurança e administração pública, justiça e direitos e democracia.

IBOPE. Pesquisa de opinião pública sobre os manifestantes. Disponível em: <<http://especial.g1.globo.com/fantastico/pesquisa-de-opiniao-publica-sobre-os-manifestantes/>>. Acesso em: 26 set. 13.

⁹⁶ MILL, John Stuart, 1806-1873. **O governo representativo**. Trad. De Manoel Innocência de L. Santos Jr. Brasília: Universidade de Brasília, 1981, p. 40.

⁹⁷ BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28376>>.

⁹⁸ JORNAL DO BRASIL. Deputado Federal, condenado pelo STF a 13 anos, 4 meses e 10 dias de reclusão, por crimes de quadrilha e peculato. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2013/09/27/natan-donadon-condenado-e-preso-requer-ao-stf-regime-diferenciado/>>.

⁹⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28376>>.

sendo a proposição aprovada por unanimidade dos presentes na sessão deliberativa extraordinária.

Posto isto, a sociedade brasileira, como titular do poder constituinte, segundo Abade Sieyès¹⁰⁰, não almeja datas comemorativas, nomes de estradas e tampouco instituição de dias nacionais, mas uma política transparente e ética, livre de corrupção, serviços públicos de qualidade e garantia efetiva dos direitos fundamentais.¹⁰¹

Conforme preconiza John Stuart Mill, no que concerne a forma ideal de governo:

“Não há nenhuma dificuldade em demonstrar que a forma ideal de governo é aquela em que a soberania, o poder supremo de controle em última instância, pertence à massa reunida da comunidade; aquela em que todo o cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral”.¹⁰²

4.3 Democracia direta: experiência histórica

Não obstante, das manifestações populares, vem surgindo uma nova linha de democracia eletrônica. Seria cabível um sistema de democracia participativa direta por meio da tecnologia? O foco nesse subcapítulo apesar de ser a democracia participativa, não deixará de se referir ao conceito de democracia representativa.

Salienta-se, que a palavra democracia tem origem grega, o que significa *demokratía*, em que *demos*, quer dizer “povo” e *kratía*, significa “governo”¹⁰³. A democracia representativa, de acordo com Norberto Bobbio¹⁰⁴,

¹⁰⁰ SIEYÈS, Emmanuel Joseph. A constituinte burguesa: Que é o Terceiro Estado? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997, p. 91 e 94.

¹⁰¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998, Artigo 5.

¹⁰² MILL, John Stuart, 1806-1873. **O Governo representativo**. Trad. De Manoel Innocêncio de L. Santos Jr. Brasília, Universidade de Brasília, 1981, p. 31.

¹⁰³ MELO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular – mecanismos constitucionais de participação popular** 2001, p. 22.

¹⁰⁴ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento crítico, 63)

significa: “[...] genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte mas por pessoas eleitas para esta finalidade”.

Logo, a democracia representativa é a que sobressalta em nosso País, ou seja, as deliberações, que se refere Bobbio¹⁰⁵, não são tomadas, em sua maioria, pelo povo, mas pelos representantes eleitos pela sociedade para esse fim.

Visto o que seria a democracia representativa, a discussão acerca do conceito de democracia por meio de participação direta dos cidadãos no processo de decisões, evoca à democracia grega. Entre os séculos VI e IV a.C., em Atenas a democracia participativa era intensa, porém com certa limitação da cidadania.

A democracia participativa¹⁰⁶ era intensa, pois quem deliberava sobre a organização e decisões públicas era uma Assembleia, composta por 6.000 mil cidadãos que se reuniam mais de 40 vezes por ano. Entretanto, a limitação da cidadania se devia ao fato de apenas homens atenienses com mais de 20 anos poderiam ser cidadão ativo da democracia grega. Segundo Mônica Melo¹⁰⁷, Procuradora do Estado de São Paulo:

“Até mesmo o “todos” da Grécia sofria limitações. Na verdade, a maior parte da população grega estava totalmente excluída da cidadania. É inquestionável que o sistema proporcionava um altíssimo grau de participação na gestão da cidade, mas apenas para os “privilegiados”, o que resultava e, uma minoria que preservava os seus direitos, com exclusão da cidadania das mulheres, dos estrangeiros e dos escravos.

Assim sendo, ainda que na Grécia não houvesse a delegação de poderes dos cidadãos a representantes eleitos, como acontece no Brasil, a democracia participativa não era absoluta, grande parte da população estava afastada do exercício da cidadania.

¹⁰⁵ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento crítico, 63)

¹⁰⁶ HELD, David. **Modelos de democracia**. Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987, p. 21.

¹⁰⁷ MELO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular – mecanismos constitucionais de participação popular** 2001, p. 23.

4.4 Democracia direta digital: a representação política em xeque?

Conforme foi demonstrado ao longo da pesquisa, o parlamento em certa ocasião¹⁰⁸, pode ser considerado como um sistema representativo ineficiente, tendo em vista a quantidade e qualidade dos projetos apresentados pelos Deputados Federais.

A insatisfação do povo com o parlamento brasileiro seria uma das principais justificativas das manifestações populares que ocorreram esse ano no País. Assim sendo, os manifestantes na capital federal, concentravam-se e reivindicavam em frente ao Congresso Nacional.

Em consonância com a ineficiência do legislativo, a tecnologia, gradativamente, assume papel fundamental no mundo. Seu avanço e desenvolvimento são cada vez maiores.¹⁰⁹

Nesse contexto, o doutor Cristiano Ferri¹¹⁰, em seu livro: “O Parlamento aberto na era da internet”¹¹¹, responde à algumas questões relativas ao parlamento, paralelamente com tecnologia, tais como:

“É viável a coexistência de ações de participação e deliberação com o exercício da representação parlamentar? Como a tecnologia de informação e comunicação tem auxiliado no processo de interação entre sociedade e parlamento no dia a dia legislativo? Estamos próximos de um sistema híbrido de democracia representativa e participativa, com a incorporação na agenda legislativa de formas efetivas de coprodução de leis?”

De acordo com o autor:

“Ao mesmo tempo em que a internet tem permitido – ao menos em

¹⁰⁸ Ocorre quando o Deputado Federal apresenta um projeto de lei inexpressivo para a sociedade, ou inúmeros projetos.

¹⁰⁹ NERI, José. **O avanço da tecnologia**. Disponível em: <<http://mundohoje.com.br/o-avanco-da-tecnologia.html>>. Acesso em 1 out. 13.

¹¹⁰ Doutor em sociologia e ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), mestre em políticas públicas pela *Queen Mary College*, da Universidade de Londres, e pesquisador associado do *Ash Center for Democratic Governance and Innovation*, da Universidade de Harvard.

¹¹¹ FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2012. 334 p. – (série temas de interesse do Legislativo; n. 18)

tese – maior transparência da ação pública, também teria o potencial de instrumentalizar a criação, ou aperfeiçoamento dessas práticas participativas. Consultas públicas *on-line* sobre anteprojeto de lei, orçamento participativo digital e enquetes eletrônicas são exemplos comuns hoje em portais de democracia digital”.¹¹²

Portanto, segundo o autor¹¹³, o desenvolvimento de tecnologia, paralelamente, com uma possível crise do sistema representativo é fator responsável pelo desenvolvimento de uma democracia direta digital.

A complexidade da sociedade¹¹⁴, bem como sua potência e grandiosidade, na era moderna da informação e tecnologia, contribui para as discussões a respeito da eficácia dos institutos tradicionais da democracia, como por exemplo, a representação política e o direito a igualdade. Ainda conforme o doutor, outros possíveis fatores, seriam responsáveis por esse estado de vicissitude, como a insatisfação popular; a falta de credibilidade que o parlamento e instituições governamentais possuem e a ineficiência do Estado em relação a solução de problemas e o avanço da injustiça social.

Além de tudo, o escritor, explicita os problemas do “sistema representativo parlamentar”¹¹⁵, diante de outra vertente acerca da teoria crítica padrão liberal clássica: a autonomização e a opinião pública ignorada, ou seja, a autonomia que os parlamentares possuem e a capacidade de desconsiderar a opinião pública e as necessidades dos eleitores. Deste modo, a nação brasileira é estimulada pelo parlamentar a não depositar sua confiança no próprio parlamento.

Pressupõe-se que quem domina o parlamento brasileiro, são os grandes grupos econômicos, como diria Cristiano Ferri:

“[...] com estrutura de lobby mais organizada: o descompromisso de parlamentares com o ordenamento jurídico e a falta de qualidade na elaboração das leis; a incompetência do parlamento em responder às demandas cada vez mais complexas e variadas da sociedade; a falta de ética de parlamentares que utilizariam os recursos institucionais

¹¹² FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2012. 334 p. – (série temas de interesse do Legislativo; n. 18), p. 25.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ Ibidem, p. 289

¹¹⁵ Ibidem, p. 289.

para o exercício do mandato de forma irregular; a desídia no trabalho parlamentar, entre outras”.¹¹⁶

Com um parlamento participativo, a relação de representação e participação estaria intensificada, portanto, conferiria maior legitimidade ao procedimento de criação das leis. A sociedade brasileira, contribuindo diretamente no processo legislativo, principalmente, tomando decisões legislativas, poderia inclusive, fortalecer o sistema representativo.¹¹⁷

Conforme preconize Cristiano Ferri:

“Bohman (1996, p. 183), inspirado pelos ensinamentos de Habermas, atesta que a legitimidade de uma lei é consequência de processo participativo justo e aberto a todos os cidadãos, de modo a agregar todas as razões publicamente possíveis, mesmo que, ao final, os representantes priorizem certos valores em detrimento de outros”.¹¹⁸

Segundo Wilson Gomes¹¹⁹, “a democracia digital se apresenta como uma oportunidade de superação das deficiências do estágio atual da democracia liberal”¹²⁰, ou seja, seria uma espécie de democracia direta moderna. A sociedade exerceria sua participação no sistema político, por meio da tecnologia, através de Fóruns de discussão online¹²¹. Em suma, o sistema legislativo seria o povo e as deliberações seriam online. Todo cidadão poderia participar, espontaneamente, através de computadores, televisores digitais, celulares, de discussões e decisões do poder legislativo.

4.4.1 Portal Senador Virtual Chileno

No Chile, existe um portal chamado Senador Virtual, em que, Segundo Cristiano Ferri:

¹¹⁶ FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2012. 334 p. – (série temas de interesse do Legislativo; n. 18), p. 25.

¹¹⁷ Ibidem, p. 291.

¹¹⁸ Ibidem.

¹¹⁹ Professor Doutor da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

¹²⁰ GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, VII(3): 214-222, setembro/dezembro 2005, Unisinos, p. 217. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/3120-9303-1-pb.pdf>>.

¹²¹ FARIA, Cristiano Ferri soares de. Op.cit., p. 194.

“Ocorre por meio de enquetes detalhadas sobre os principais projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional desse país. Uma vez cadastrado, o cidadão pode emitir sua opinião sobre os projetos de lei disponibilizados na plataforma do Senador Virtual. O teor de cada projeto de lei divide-se em duas partes. Inicialmente, o cidadão é convidado a opinar sobre a ideia geral do projeto”.¹²²

Ademais, além da sociedade chilena ter a oportunidade de consultar os projetos de lei, esse portal permite a população manifestar sua opinião, pontualmente, sobre cada artigo da proposição, bem como aprovando, rejeitando e abstendo-se dos principais pontos. Esse portal, portanto, assegura ao usuário a possibilidade de analisar as proposições do Poder Legislativo, como se fossem Senadores. É dessa capacidade que o cidadão possui de ser um senador virtual que surgiu o nome do portal.¹²³

A criação do portal, inicialmente, objetivava a aproximação do cidadão comum ao Senado, além da necessidade de divulgar conceitos elementares das tramitações dos projetos. Conforme o professor Cristiano Ferri:

“Destaca-se, portanto, a necessidade de desenvolvimento de sistema de retroalimentação da comunicação entre os senadores e a população chilena, por meio do qual os senadores tomariam conhecimento sistemático da opinião da sociedade sobre as proposições legislativas, ao tempo que esta seria também regularmente informada das discussões e decisões daqueles. Alguns servidores entrevistados também ressaltaram o objetivo de melhorar a imagem negativa do Congresso Nacional chileno frente à sociedade”.¹²⁴

Portanto, o Chile tem sido modelo de processo participativo, principalmente em assuntos pontuais, “cuja causa pôde catalisar a mobilização repentina para objetivos temporários”.¹²⁵

4.4.2 Portal e-Democracia da Câmara dos Deputados

No Brasil, existe um portal que pode ser acessado por meio do site

¹²² FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2012. 334 p. – (série temas de interesse do Legislativo; n. 18), p. 155.

¹²³ Ibidem, p. 155.

¹²⁴ Ibidem, p. 155.

¹²⁵ Ibidem, p. 295.

da Câmara dos deputados, titulado como e-Democracia¹²⁶. É um espaço virtual, que permite a interação da sociedade, estimulando os cidadãos a colaborarem na criação de leis e também auxiliando os deputados federais na fiscalização e controle.¹²⁷

Conforme explica na página do e-Democracia:

“O Portal e-Democracia, desenvolvido pela Câmara dos Deputados, é dividido em dois grandes espaços de participação: as Comunidades Legislativas e o Espaço Livre. No primeiro, você pode participar de debates de temas específicos, normalmente, relacionados a projetos de lei já existentes. Essas Comunidades oferecem diferentes instrumentos de participação e, ainda, orientações quanto ao andamento da matéria no Congresso Nacional. Já no Espaço Livre, você mesmo pode definir o tema da discussão e ser o grande motivador dela. O debate será acompanhado pela equipe e-Democracia e pode vir a se tornar uma Comunidade Legislativa”.¹²⁸

Ainda navegando pelo site, é possível assistir a um vídeo explicativo¹²⁹ sobre o portal, que além de definir o que seria essa participação popular no processo legislativo através da internet, lista quais seriam os meios possíveis dessa participação, são eles: criar discussões; propor textos; opinar em enquetes; apresentar ideias livres; inserir textos; moderar discussões; participar de bate-papos, além de compreender o processo legislativo.

O portal visa aperfeiçoar o diálogo entre a Câmara dos Deputados e a sociedade, fortificar a atribuição do Poder Legislativo na elaboração de políticas públicas, incentivar a participação popular e ampliar a transparência referente ao Processo Legislativo.¹³⁰

Por fim, conforme preconiza Cristiano Ferri:

¹²⁶ E-DEMOCRACIA. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/home#.UIM7MnAZxoc>>. Acesso em: 05 out. 13.

¹²⁷ FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet**: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2012. 334 p. – (série temas de interesse do Legislativo; n. 18), p. 185.

¹²⁸ E-DEMOCRACIA. Disponível em: <http://edemocracia.camara.gov.br/o-que-e#.UIM5_XAZxoc>. Acesso em: 06 out. 13.

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ FARIA, Cristiano Ferri Soares de. Op.cit., p. 185.

“Dessa forma, o e-Democracia procura realizar discussões temáticas, ou seja, com base em assuntos específicos e de maior interesse tratados em proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados. Além das comunidades virtuais temáticas, o e-Democracia oferece o Espaço Livre, área livre de discussão sobre qualquer assunto que afete a Câmara dos Deputados, não necessariamente organizada em forma de comunidades virtuais”.¹³¹

4.4.3 Crítica a democracia direta digital

Por outro lado, a democracia direta digital ainda é muito restrita. Historicamente, como foi visto no tópico anterior, um exemplo de democracia direta, como da Grécia, resultou em um curto espaço de tempo, a concentração do poder de decisão em poucos profissionais do voto, ou seja, em um grupo pequeno de pessoas que se profissionalizaram na política.

Ademais, o promotor de justiça do Estado de São Paulo, André Luiz Nogueira da Cunha¹³², refere-se ao jurista Ferreira Filho. O jurista, entende que “atualmente, é impossível a existência da democracia direta”:

“[...] não se pode reunir milhões de cidadãos, frequente e quase diuturnamente, para que resolvam os problemas comuns, Sem falar na incapacidade de que sofre esse povo de compreender os problemas técnicos e complexos do Estado-providência.”

Além de tudo, como explica Wilson Filho¹³³, em seu artigo “A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política¹³⁴”, deve-se, também, levar em conta a chamada “exclusão digital”. A desigualdade digital, segundo o autor vai desde o debate sobre a “regulamentação de acesso” ao “controle de conteúdo na internet”.

¹³¹ FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2012. 334 p. – (série temas de interesse do Legislativo; n. 18), p. 185.

¹³² FERREIRA FILHO *apud* CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos políticos, representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. 280 p. 19.

¹³³ Professor Doutor da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

¹³⁴ GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, VII(3): 214-222, setembro/dezembro 2005, Unisinos, p. 217. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/3120-9303-1-pb.pdf>>.

Por fim, conforme preconiza o Baron de Montesquieu, em seu livro "O espírito das Leis", no que concerne o conceito de liberdade na democracia:

"É verdade que nas Democracias o povo parece fazer o que quer. Mas a liberdade política não consiste em fazer o que quer.

Num estado, quer dizer, numa sociedade onde há leis, a liberdade só pode consistir em poder fazer o que se deve fazer o que se deve querer, e em não ser obrigado a fazer o que não se deve querer.

É preciso ter presente o que é independência e o que é liberdade. A liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem. Se um cidadão pudesse fazer o que elas proíbem, ele já não teria liberdade, pois ou outros teriam igualmente esse poder".¹³⁵

¹³⁵ MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 3. ed. Aum. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 162/163.

5 CONCLUSÃO

A representação política é um instituto que permeia toda a história democrática. Desde a primeira experiência na assembleia ateniense, ainda na Grécia clássica, passando pelo senado romano e pela posição do Papa enquanto personificação de Cristo durante a Idade Média, diversos modelos de atuação política por meio de representantes foram tentados.

Após o surgimento do conceito de divisão do poder, coube ao legislativo a função de decidir em nome de todo o povo. O desenvolvimento deste conceito nos últimos séculos, tanto no ponto de vista histórico, quanto acadêmico, levou ao amadurecimento e a críticas a representatividade no contexto atual. Contudo, a representação política, muito embora imprecisa, é expectativa que se renova.

Tendo em vista o papel do Poder Legislativo na representação, a Constituição Federal de 1988 e o Regimento Interno da Câmara dos Deputados proporcionam diversos instrumentos para a atuação política de parlamentares enquanto delegados do povo. Entre estes, destaca-se a iniciativa de propor projetos de lei, que tem sido objeto de excesso e de banalização. Projetos que se prestam a dar nomes para estradas e estabelecer datas comemorativas atolam o desenvolvimento do processo legislativo, tornando-o ineficiente. O motor por trás dessa fábrica de projetos é a conexão eleitoral, a necessidade do parlamentar de permanecer na esfera do poder.

Remédios possíveis para esse cenário seriam formas de participação mais diretas e efetivas por parte da população no processo legislativo. Tendo em vista que o tamanho e a complexidade das sociedades modernas não permitem que todos atuem diretamente nas decisões públicas, como ocorria na Grécia antiga, são alternativas a iniciativa popular e a recente democracia direta digital. Todavia, ainda que a Constituição garanta à sociedade brasileira o direito de iniciar o processo legislativo, os requisitos dificultam e desmotivam os cidadãos a apresentar suas ideias, razão que justifica a inexistência de exemplos desse instrumento de autoria exclusiva da população. No que se refere a democracia

digital, pode-se considerar ainda muito restrita em razão da desigualdade tecnológica e da desmotivação causada pela falta de conhecimento técnico específico para julgar, votar e discutir a maioria das proposições.

Uma das maneiras de evitar a ineficiência da atividade legiferante na Câmara dos Deputados, seria estabelecer uma limitação na autonomização do parlamentar individual como membro do sistema representativo brasileiro. Tal restrição seria referente à liberdade que o Deputado possui de apresentar projetos de lei, pois não há regimentalmente, nem constitucionalmente, balizamentos para a prática. A cota proporcional seria uma solução para a quantidade de projetos inexpressivos e inviáveis apresentados pelos parlamentares, que tornam o processo legislativo lento. Caso o poder do parlamentar seja limitado, por exemplo, de acordo com o tamanho de sua bancada poderá apresentar uma quantidade finita de projetos, ele passará a elaborar propostas que tenham valor nacional e que realmente sejam relevantes para a sociedade brasileira, como, por exemplo, projetos de políticas públicas e programáticos. Cumpre ressaltar, que eficiência legiferante está diretamente ligada à qualidade dos projetos de lei apresentados pelos parlamentares e não à quantidade.

REFERÊNCIAS

ALVES FILHO, Senador Garibaldi. **O verdadeiro papel do Legislativo**, Senatus, Brasília, v. 6, n.1, maio de 2008.

AMARAL, Gardel. **O processo legislativo na Câmara dos Deputados**. Brasília: Do Autor, 2001.

BAPTISTA, Antonio. Democracia e representação democrática. **Análise Social**, vol. XLV (196), 2010, p. 492. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1283950347H8xVE1wi0lx63UD8.pdf>>.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**; uma defesa das regras do jogo. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986. (Pensamento crítico, 63)

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em <www.camara.gov.br>. Acesso em 02 abr. 13.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=28376>>.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca>>. Acesso em 10 set. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Pesquisa de todos os projetos de lei, exceto os inativos. Disponível em: <http://www.camara.leg.br/sileg/Prop_lista.asp?Pagina=1&sigla=PL&Numero=&Ano=&Autor=&OrgaoOrigem=todos&Comissao=0&Situacao=-1&dtInicio=&dtFim=&Ass1=&co1=+AND+&Ass2=&co2=+AND+&Ass3=&Submit=Pesquisar&Relator=&pesqCompleta=1>. Acesso em 01 out. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Previsto também no artigo 22 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/conheca-a-comissao/index.html>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. 10. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257246>>.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Tramitação do Projeto de Lei na Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=261003&filename=Tramitacao-PL+2167/2003>.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Voto da relatora Iara Bernardi na Comissão de Educação e Cultura. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=253606&filename=Tramitacao-PL+3738/2004>.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998.

BRASIL. Lei complementar nº 78, de 30 de dezembro de 1993. Disciplina a fixação do número de Deputados, nos termos do art. 45, § 1º, da Constituição Federal.

BUENO, José Antonio Pimenta. **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**, 1857, Título II, capítulo I, seção 1.

BURKE, Edmund *apud* PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação**: palavras, instituições e idéias. São Paulo: Lua nova, 2006.

COTTA, Maurizio; BARRETTO, Vicente e SOUZA, Sulyy Alves de. **Curso de introdução à ciência política**. Unidade IV (Voto e Representação Política). 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília.

CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos políticos, representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

E-DEMOCRACIA. Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/home#.UIM7MnAZxoc>>. Acesso em: 05 out. 13.

ESTATÍSTICA DO CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação – CORPI – Pesquisa realizada em 25/09/2012.

FARAH JR., Moisés, economista, é professor do mestrado profissional de Planejamento e Governança Pública da UTFPR. Manifestações no Brasil: quais as

razões? Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/opinioao/conteudo.phtml?id=1386512&tit=Manifestacoes-no-Brasil-quais-as-razoes>>. Acesso em 10 set. 2013.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. **O parlamento aberto na era da internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis?** – Brasília: Câmara dos Deputados, edições Câmara, 2012. 334 p. – (série temas de interesse do Legislativo; n. 18)

FELDMANN, Fábio. **O recado político levado às ruas nas manifestações.** Disponível em: <http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/o-recado-politico-levado-as-ruas-nas-manifestacoes_133241.html>. Acesso em 02 ago. 2013.

FERREIRA FILHO *apud* CUNHA, André Luiz Nogueira da. **Direitos políticos, representatividade, capacidade eleitoral e inelegibilidades.** São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

FERREIRA FILHO, M.G. **Curso de direito constitucional.** 26. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – estudos midiáticos**, VII(3): 214-222, setembro/dezembro 2005, Unisinos, p. 217. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/3120-9303-1-pb.pdf>>.

HABERMANS, Jurgen. **Direito e democracia – entre a facticidade e validade.** 2. ed, Volume 1.

HELD, David. **Modelos de democracia.** Tradução: Alexandre Sobreira Martins. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOBBS, Thomas, 1588-1679. *apud* PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação: palavras, instituições e idéias.** São Paulo: Lua nova, 2006.

_____. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil.** Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva.

IBOPE. Pesquisa de opinião pública sobre os manifestantes. Disponível em: <<http://especial.g1.globo.com/fantastico/pesquisa-de-opinioao-publica-sobre-os-manifestantes/>>. Acesso em: 26 set. 13.

ICS, Universidade de Lisboa, Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9, 1600-189 Lisboa, Portugal.

JORNAL DO BRASIL. Deputado Federal, condenado pelo STF a 13 anos, 4 meses e 10 dias de reclusão, por crimes de quadrilha e peculato. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/pais/noticias/2013/09/27/natan-donadon-condenado-e-presorequer-ao-stf-regime-diferenciado/>>.

LOCKE, John, 1632-1704. **Segundo Tratado sobre o governo civil e outros escritos**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Introdução de J.W. Gough; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. 4. ed. Bragança Paulista: Universitária São Francisco; Petrópolis: Vozes, 2006. 318 p. (Coleção Pensamento Humano).

MELO, Mônica de. **Plebiscito, referendo e iniciativa popular – mecanismos constitucionais de participação popular** 2001.

MILL, John Stuart, 1806-1873. **O governo representativo**. Trad. De Manoel Innocência de L. Santos Jr. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de, 1689-1755. **O espírito das leis**: as formas de governo, a federação, a divisão dos poderes, presidencialismo versus parlamentarismo. Introdução tradução e notas de Pedro Vieira Mota. 3. ed. Aum. São Paulo: Saraiva, 1994.

NERI, José. **O avanço da tecnologia**. Disponível em: <<http://mundohoje.com.br/o-avanco-da-tecnologia.html>>. Acesso em 1 out. 13.

Declaração Francesa dos Direitos do Homem (*Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*), 1789.

PITKIN, Hanna Fenichel. **Representação**: palavras, instituições e idéias. São Paulo: Lua nova, 67: 15-47, 2006.

PROJETO DE LEI N. 2167, de 2003 do Deputado Elimar Maximo Damasceno.

PROJETO DE LEI N. 4800-A, de 2009 do Deputado Federal Wladimir Costa - PMDB/PA.

PROJETO DE LEI N. 6727, de 2012 do Deputado Federal Pedro Fernandes – PTB/MA.

QUEIROZ, Antônio de. **Por dentro do processo decisório**: como se fazem as leis. Brasília: DIAP, 2006. 113 p. – (Série estudos políticos).

REDE GLOBO – FANTÁSTICO. De 26 mar. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/fantastico/noticia/2013/06/transporte-e-politica-sao-principais-razoes-de-manifestacoes-diz-pesquisa.html>>. Acesso em 20 ago. 2013.

SALDANHA, Nelson. **O que é o poder legislativo**. 5. ed. Brasília: Brasiliense.

SIEYÈS, Emmanuel Joseph. **A constituinte burguesa**: Que é o Terceiro Estado? Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

SOARES, José de Ribamar Barreiros. **O papel do Deputado Federal na República Federativa Brasileira**. Disponível em: <<http://prribamarsoares.blogspot.com.br/2011/01/o-papel-do-deputado-federal-na.html>>.

WIKIPEDIA. Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Dia_do_professor>. Acesso em: 10 jul. 13.